

COMMUNICATION

Autor o Autores: Raquel Rodríguez Alonso. **Author or Authors:** Raquel Rodríguez Alonso

Description: Raquel Rodríguez Alonso es arquitecta por la ETSAM, profesora asociada del DUYOT (ETSAM, UPM) y desarrolla su trabajo profesional como urbanista en la empresa privada (PROES). Actualmente está elaborando su tesis doctoral en el programa de doctorado "Periferias, sostenibilidad y vitalidad urbana", del DUYOT (ETSAM, UPM).

Description: -Raquel Rodríguez Alonso is architect by the ETSAM, Associate Professor of the DUYOT (ETSAM, UPM), and develops her professional work as urban planner in the private sector (PROES). It is currently her doctoral thesis in the doctorate program "Peripheries, sustainability and urban vitality" of the DUYOT (ETSAM, UPM)

Dirección postal: C/ Toledo, 23 5ª 28005 Madrid. **Contact address:** C/ Toledo, 23 5ª 28005 Madrid.

E-mail: rrodriguez@proes.es

Teléfono de contacto: +34 627 632 275:

Title: La construcción del espacio litoral. Una aproximación desde el marco legal. **Title:** Building-up the littoral space. An approach from the legal framework.

Key words: Litoral, urbanismo, territorio, sostenibilidad, interés general. **Keywords:** Coast, urbanism, land, sustainability, Public interest

Abstract: Es imposible entender, definir o actuar en el litoral sin tener en cuenta al menos tres puntos de vista y las relaciones e interacciones entre ellos: los procesos físicos del sistema litoral, la complejidad jurídica y competencial que determina el tipo y ámbito de la actuación, y la utilización de la costa como un recurso económico, productivo y cultural. En palabras de José Manuel Barragán, *dicha relación se esquematiza de la siguiente manera: los recursos naturales constituyen la base del sistema productivo, mientras que el aparato jurídico y administrativo establece las relaciones entre aquellos y éste (1).*

Como creación socio política que regula la forma de actuar dentro del territorio, el ordenamiento jurídico es reflejo, en cada momento histórico, de los hábitos, prioridades y objetivos sobre el territorio. En muchas ocasiones, se desarrolla con el objetivo de equilibrar o corregir los errores pasados y presentes pero, obviamente, sin capacidad de pronosticar sus propias deficiencias a futuro. Como herramienta que define las intervenciones en el litoral, el marco legal ha sido parte fundamental en la construcción del espacio social litoral y en la destrucción del sistema ecológico. Por tanto, el análisis de su evolución permitirá establecer en cada momento sus puntos débiles, el valor social y económico que se otorga al territorio y los retos a futuro.

The Abstract: It is impossible to understand, define or act in the littoral without taking into account at least three points of view, and the relationships and interactions within them: the physical processes of the coastal system, the legal and jurisdictional complexity that determines the type and scope of the action, and the use of the coast as an economic, cultural and productive resource. In José Manuel Barragán's words, that relationship is so schematized: natural resources constitute productive system's ground, whereas legal and administrative machinery establishes relationships between those and this (1).

As a social-political creation regulating the way of acting on a territory, the legal system reflects, in each historical moment, uses, priorities and goals over the territory. Legal system develops many times seeking for balancing or correcting past and present mistakes but, obviously, is unable to foresee its own future deficiencies. Assuming that it is one of the main tools for defining the interventions within the littoral, the prescriptions it contains have been fundamental part in the building of the littoral social space, and in the destruction of the ecological system. Therefore, the analysis of the legal framework will allow establishing each time weaknesses, social and economic value granted to the territory and challenges for the future.

Comunicación:

Desde tiempos inmemoriales, el valor estratégico del litoral estuvo enmarcado dentro de la defensa militar del territorio, condicionando su forma de utilización y ocupación, así como el sistema de asentamientos urbanos. Con excepción de algunas poblaciones vinculadas y sostenidas por la existencia de puertos o abrigos naturales, muchas veces relacionadas con la industria militar¹, la costa, vulnerable a los ataques extranjeros, estaba despoblada. Ejemplo de ello son los sistemas de torres vigía construidas a lo largo del litoral mediterráneo durante el siglo XVI, o la situación de algunas ciudades mediterráneas, Valencia o Castellón, respecto al litoral: ubicadas en el interior, la relación con la costa se establecía a partir de un segundo asentamiento a pie de mar, de mucho menor tamaño, los *Graos*. Entre las actividades de explotación de los recursos costeros ajenas a la actividad militar, destacaban la pesca o la industria del salazón.

Durante el siglo XIX y, en paralelo al proceso de industrialización que se desarrolla en Europa, el valor estratégico militar va en disminución, resurgiendo nuevos valores vinculados a sus características naturales y de oportunidad. Sin perder del todo su valor defensivo, el litoral resurge como fuente de recursos económicos y productivos y como elemento de ocio y disfrute personal. Desde ese momento, las transformaciones económicas y sociales van a provocar un cambio significativo en la relación entre el hombre y la costa que dará paso a la construcción del espacio litoral actual.

Los cambios que se desarrollan en el espacio litoral tendrán su origen en dos fenómenos diferentes: el litoral como lugar de ocio y disfrute de la población, destacando los baños de mar (balnearios) y el nacimiento de los deportes náuticos², ambos asociados a las clases pudientes; y el litoral como fuente de recursos económicos con un alto grado de accesibilidad vinculado al transporte marítimo. En este primer periodo, el desarrollo de nuevas actividades económicas y la construcción y ampliación de puertos e infraestructuras de comunicación se convertirán en la base del crecimiento urbano, dando pie también al origen de nuevos conflictos. Varias son las causas que motivarán la ruptura entre puerto y ciudad que, hasta ese momento, habían funcionado de forma integrada. El desarrollo industrial acabará con la dependencia que el transporte marítimo tenía de la fuerza humana (12). El ámbito de influencia de los puertos se va ampliando, trascendiendo el tejido urbano adyacente y el ámbito local, sobre todo con la llegada del ferrocarril (13). Por otro lado, la importancia estratégica de los puertos dará lugar a la constitución de las Juntas de Obras que provocan también la separación en la gestión de

ambos espacios. De este modo, el puerto que había constituido el porqué de muchos núcleos urbanos y se consolida como origen del crecimiento de la ciudad, se desarrollará independientemente de éstas y, en muchas ocasiones, en su contra. En algunos casos, la evolución de los puertos está relacionada con la minería y la fundición del plomo (6). El puerto de Adra tiene su origen a mediados del XIX, con la construcción de un pescante de madera por parte de la fundición San Andrés, con importante carga y descarga asociada a la industria del plomo afincada en el entorno. A mediados del siglo XIX se construye también el puerto de Almería para la exportación de uva y hierro. A finales del XIX se inicia la construcción del puerto de Gijón que por su difícil situación geográfica necesitaba el puerto para transportar la producción de la industria siderúrgica y la hulla de las cuencas mineras interiores, con difícil conexión terrestre con el resto de la península.

Es también por estas fechas cuando vuelve a recuperarse el concepto de dominio público marítimo terrestre. El valor estratégico de la costa como territorio dio lugar desde el origen del derecho civil³ a la regulación de la propiedad y los usos que en él podían desarrollarse. Entendido como *bien de dominio nacional y uso público cuyo titular es la nación como conjunto de ciudadanos* (8,9) tiene su origen en el Derecho Romano que señalaba que el mar y su ribera, al igual que el aire o el agua corriente, son cosas comunes, *res communis omnium*. Para los romanos, la costa representaba al menos un recurso comercial⁴, un recurso alimenticio, y un recurso defensivo. Este mismo concepto es recogido posteriormente en la Ley III de las Partidas del Rey Alfonso X El Sabio, en el Siglo XIII (8,9).

La Ley de Aguas de 1866, que regula tanto las aguas terrestres como las marinas, incluye dentro del dominio público ***las costas o fronteras marítimas del territorio español, con sus obras, ensenadas, calas, radas, bahías y puertos; el Mar litoral, o la zona marítima que ciñe las costas, en todas la anchura determinada por el derecho internacional; y las playas***, entendiéndose por tales *el espacio que alternativamente cubren y recubre las aguas en el movimiento de la marea. Forma su límite interior o terrestre la línea hasta donde llegan las más altas mareas y equinocciales*. En las zonas en las que las mareas *no fueren sensibles* se toma como referencia *la línea adonde llegan las aguas en las tormentas o temporales ordinarios* (Art. 1).

La regulación la utilización del litoral, recogida en los artículos 12 a 29, responde a la doble función asignada a la costa, explotación económica de los recursos, y ocio y disfrute personal de la costa, distinguiendo, respectivamente, entre usos sujetos a concesión, y

usos públicos. Se señalan como usos públicos: *la navegación dentro del mar litoral para todos los buques nacionales o extranjeros; las operaciones de carga y descarga sobre los muelles o embarcaderos; el derecho de pescar desde la playa; el uso de las aguas del mar; y las playas*, definiendo como actividades permitidas para todos *pasearse, lavarse, bañarse, embarcarse y desembarcar para paseos de recreo, tender y enjugar ropas y redes, bañar ganados y recoger arena, piedras, conchas, así como plantas, mariscos y demás productos del mar y ejecutar otros actos semejantes*. Entre los usos sujetos a concesión destacan el levantamiento de chozas o barracas estacionales en las playas *con destino a baños durante la temporada; la construcción de muelles, embarcaderos, astilleros, varaderos, salinas fábricas o cualquier otro establecimiento industrial, pesqueras y criaderos de peces y moluscos* y edificios permanentes asociados a las actividades anteriores.

Además de definir el Dominio Público, la Ley de Aguas de 1866 fija determinadas servidumbres sobre los terrenos privados colindantes: la servidumbre de vigilancia litoral y la servidumbre de salvamento. La servidumbre de salvamento, regulada en los artículos 9 y 11 de la Ley, *comprende una zona de 20 metros, contados tierra adentro desde el límite interior de la playa*; El destino de esta reserva está basada en el concepto de seguridad: *se hará uso público en los casos de naufragio para salvar y depositar los restos, efectos y cargamentos de los buques náufragos; También los barcos pescadores podrán varar en esta zona, cuando a ello los movieren el estado de la mar, y depositar momentáneamente en tierra sus efectos, sin causar daño a las heredades*. De acuerdo con el uso previsto, y con la propia definición de dominio público, la servidumbre de salvamento o zona litoral terrestre no es fija, si no que *avanzará conforme el mar se retirase y se retirará donde el mar avanzase, porque siempre ha de estar adherida a la playa*.

La servidumbre de vigilancia litoral, establecida en el artículo 10, está definida como *la obligación de dejar expedita una vía, que no excederá de seis metros de anchura demarcada por la Administración Pública* y está comprendida dentro de la zona terrestre litoral o servidumbre de salvamento. La ley también señala la posibilidad de internar dicha vía tierra adentro *en los parajes de tránsito difícil o peligroso*. Sin embargo, es de suponer que esta servidumbre es un concepto anterior que la ley recoge, como se deduce del último párrafo del artículo 10, en el que establece la posibilidad de indemnización para las propiedades que no estuvieran sometidas a dicha imposición en el momento de aprobación de la Ley. Tal y como ocurría con los *sentiers des douaniers*⁵ en el litoral

francés desde 1791, el recién recuperado *Camí de Cavalls*⁶ en Menorca o el Camino de Ronda (11) en la Costa Brava respondían a dicha función.

Dentro de la servidumbre de salvamento o zona litoral terrestre, se permite que los dueños *siembren, planten y levanten dentro de la zona litoral terrestre y en territorio propio, edificios agrícolas o casas de recreo*. Para la construcción dentro de dicha servidumbre será necesario dar previamente *conocimiento a la Autoridad de Marina, la cual solamente podrá oponerse cuando hubiese de resultar notorio impedimento al ejercicio de la servidumbre de salvamento*.

La ley de aguas de 1866 es sustituida 14 años más tarde por la Ley de Puertos de 1880 que se mantendrá vigente hasta la Ley de Puertos de 1929. El texto de 1929 reproduce íntegramente el de 1880 en lo que se refiere a la regulación de la costa, y, ambos mantienen la definición del Dominio Público, de las servidumbres y de los usos recogidos en el texto de 1866, sin variaciones apreciables. Sin embargo, es significativa la vinculación entre las costas y los puertos que marcará la política a desarrollar en el litoral, hasta nuestros días⁷.

Dos textos legislativos de vital importancia para la construcción del espacio litoral serán la Ley Cambó y la Ley para la construcción del Paseo Marítimo de Barcelona, cada una de ellas enmarcada dentro de una lectura del litoral: potencial como recurso económico, o uso y disfrute público de la costa.

Los humedales no estaban incluidos dentro de la definición del litoral de la Ley de 1866. Entendidos como espacios insalubres fuente de enfermedades como el paludismo, el artículo 26 señalaba la posibilidad de desecar las marismas ya fuesen privadas o públicas. En el mismo sentido la Ley de 24 de julio de 1918 regulaba la declaración de utilidad pública para la desecación de marismas, lagunas y terrenos pantanosos, siempre que la superficie desecada superara las 100 hectáreas, concediendo al ejecutor de la obra: la concesión de dichos terrenos por 99 años, la subvención de la obra hasta el 50% de su presupuesto, y una serie de beneficios tributarios. Como única excepción, el artículo adicional de la Ley prohibía dichas concesiones *en los terrenos contiguos a los centros urbanos que sean susceptibles de urbanización y ensanche por las poblaciones* quedando reservadas para los Ayuntamientos. Tal y como señalaba el ministro Cambó al defender su proyecto en las Cortes, el objetivo de la ley era también económico, ya que la desecación de las marismas permitía *“acrecer la zona agrícola aumentando las*

*superficies de producción que de incultas pueden pasar a ser tierras feraces*⁸. Las desecaciones fueron utilizadas también para la construcción de infraestructuras o polígonos industriales, como el aeropuerto de Santander. Vigente hasta la Ley de Aguas de 1985, esta política supuso la pérdida del 60% de la superficie de los humedales (5).

La Ley de 24 de julio de 1918 relativa a la construcción por el Ayuntamiento de Barcelona de un paseo marítimo redonda en la reivindicación del uso público de la costa en las áreas urbanas, pero también en los procesos de artificialización y privatización del DPMT.

Sin embargo, la gran transformación del litoral se produce durante los años 60 y 70 al calor de los Planes de desarrollo económico y social, y como consecuencia del despegue económico del país. La revisión del marco legal desde la apuesta por la construcción y el turismo de sol y playa hace que los textos legales con incidencia en la ordenación sean variados y numerosos. Además de la Ley de Costas de 1969, cuyos desarrollo reglamentario y régimen sancionador son postconstitucionales, destacan la Ley de 12 de Mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana, la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, o la Ley de Puertos Deportivos, de 26 de abril de 1969.

Hasta este momento, los dos objetivos enunciados en la legislación de costas, litoral como recurso económico y uso público de la costa, habían sido más o menos compatibles. La gran demanda y presión propiciada durante el desarrollismo va a dar lugar a la generación de conflictos jurídicos, sociales y, a la larga, ambientales.

El fomento del turismo de masas da frutos rápidamente. En 1950 el número de visitantes entrados en España ascendió a 794.544. Dos décadas más tarde, en 1973, eran 34.558.943. (10) Una de las herramientas principales para su desarrollo fue la Ley de Zonas y Centros de Interés Turístico Nacional, aprobada en 1963. A través de incentivos fiscales, la ley procuraba el desarrollo de áreas situadas fuera de los cascos urbanos, con una extensión superficial continua no inferior a 10 hectáreas, una capacidad mínima de 500 plazas en alojamientos turísticos permanentes y los servicios adecuados para dicha capacidad (Art 2-3). Además de promover el desarrollo discontinuo del territorio, la ley atribuía las competencias de aprobación y redacción de los planes al Ministerio de Información y Turismo, contraponiéndose a la recién aprobada legislación sobre suelo. También cedía los derechos de uso y disfrute sobre el dominio público al promotor del Centro o Zona siempre que éste hubiese realizado *inversiones, obras, construcciones*,

instalaciones, servicios o actividades relacionadas con el turismo (Art 17). Entre 1964 y 1975 se aprueban y desarrollan un total de 78 CITN. Los 48 ubicados en el litoral ocupan 14.569 hectáreas y cuentan con 697.954 nuevas plazas hoteleras (4).

Según lo recogido en la exposición de motivos, la ley de costas de 1969 tiene como principales objetivos unificar la normativa que afecta al espacio litoral, clarificar la distribución de competencias entre las distintas administraciones y solucionar algunos de los problemas jurídicos que se estaban presentando en ese momento. La definición del dominio público sólo se modifica para incluir *el lecho y el subsuelo del mar territorial y el del adyacente al mismo hasta donde sea posible la explotación de los recursos naturales* (Art 1.4). La definición de las servidumbres se mantiene, incorporando la de acceso al mar, y se señala la necesidad de realizar los oportunos deslindes que definan con exactitud la zona marítimo terrestre (Art 6), quedando fijado también el espacio privado sometido a las servidumbres de vigilancia litoral y salvamento. Sin embargo, la ley incorpora determinaciones que redundarán en la privatización del litoral. Además de la cesión del derecho de uso y disfrute del dominio público en los CZITN, reconoce la propiedad privada de los terrenos ganados al mar ejecutados por cualquier administración, pero también por lo particulares (Art 5.3), e excepción de los puertos. En el mismo sentido, la Ley de puertos deportivos de 1969 reconoce, en su artículo 18, la propiedad privada de los terrenos ganados al mar en la construcción de puertos deportivos, lo que dará lugar ya no solo a la privatización, sino a la construcción de viviendas y hoteles dentro de dichos espacios.

En este contexto legal, la identificación en exclusividad entre Interés General y desarrollo económico dio lugar a la construcción de un espacio que, en muchas ocasiones, estuvo basado en la destrucción del sistema físico litoral y, pocas veces tuvo en cuenta los necesarios procesos que lo mantienen en equilibrio. La urbanización en primera línea dio lugar a la destrucción sistemática de los sistemas dunares que, en muchas ocasiones, no estaban incluidos dentro de la Zona Marítimo Terrestre. Esto produjo una disminución drástica de las reservas de material de playa necesarias para mantener el sistema en equilibrio. La ocupación y destrucción del cordón litoral dificultó la recuperación natural del perfil de playa tras los temporales, provocando su regresión sistemática. La ocupación de la primera línea se produce a lo largo de toda la costa, formando continuos urbanos a veces kilométricos, pero también en aquellos lugares en los que las propias condiciones climáticas habían llevado a sus habitantes a la consolidación de los núcleos urbanos en

zonas protegidas a espaldas del mar, sobre todo en la costa almeriense, y granadina. El agotamiento de la primera línea a pie de playa da lugar al desarrollo sobre los acantilados, no incluidos dentro de la Zona Marítimo Terrestre, especialmente en la costa balear. Las propias condiciones de la urbanización, con viario adaptado a la topografía irregular y de baja densidad, dan lugar a una trama urbana que mantiene en primera línea la parcelación privada, dejando sin acceso y sin tránsito la costa. Otro de los problemas asociados es la inestabilidad de algunos de los acantilados urbanizados, con el consecuente riesgo sobre la población alojada. En paralelo al desarrollo urbano, la costa se artificializa, con la construcción de puertos, paseos marítimos y playas. En 1964 se construye la primera playa artificial, la Playa de las Teresitas en Santa Cruz de Tenerife (14), perfecto destino turístico, salvo por la escasez y baja calidad de sus playas. A finales de los 80, el 40% de la costa española ya está urbanizada⁹.

La protección del litoral se introduce en el marco legal como reacción a esta forma de regulación y gestión. La Constitución Española recoge en el artículo 45 el derecho un medio ambiente adecuado y en su artículo 132 la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad del dominio público dentro del que se incluyen la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. En este contexto, la redacción de la ley de Costas supone un cambio trascendental en la visión y tratamiento del litoral. Además de recoger la noción de dominio público marítimo terrestre como lugar estratégico en materia de defensa, concentración de población y fuente de riqueza económica, introduce nuevos conceptos como la recuperación del uso público del litoral permitiendo su disfrute por parte de toda la población; la salvaguarda de la seguridad física de los habitantes que residen y disfrutan del litoral; y la protección de un ámbito con especial valor ambiental que soporta una presión humana excesiva derivada de su explotación económica. Por primera vez se define el Dominio Público Marítimo Terrestre de forma íntegra y continua, desde su funcionamiento como sistema físico natural, incluyendo en él los tramos artificializados y algunos elementos hasta ese momento excluidos: los acantilados y los humedales, (marismas, albuferas, marjales, esteros). El límite hacia tierra se amplía hasta donde lleguen los mayores temporales conocidos, frente a los ordinarios señalados hasta ese momento, incorporando muchas zonas que, hasta ese momento, habían sido consideradas privadas.

Las servidumbres también se modifican sustancialmente, aunque la intención de no generar una cascada de derechos a indemnizar conlleva el reconocimiento de los derechos adquiridos. Por este motivo, las servidumbres de tránsito (vigilancia litoral) y protección (salvamento) se calculan desde la Línea de Ribera del Mar, no desde el recién ampliado Dominio Público. A pesar de aumentar la servidumbre de protección hasta los 100 metros incluyendo la prohibición del desarrollo de edificaciones residenciales, siguiendo el ejemplo de otros países europeos¹⁰, la ley incluye un importante régimen transitorio que reduce dicha servidumbre a 20 metros en el suelo urbano o urbanizable con plan parcial aprobado. Otra de las importantes novedades en este sentido es la definición de la zona de influencia, 500 metros medidos a partir de la Línea de Ribera del Mar, en la que se establecen restricciones sobre la densidad edificatoria, o la necesidad de reserva de aparcamientos.

Sin embargo, a pesar del salto cualitativo que supuso la Ley, la degradación del litoral ya era un hecho. Por otro lado, su aplicación no fue tan estricta, ni tan rápida como se esperaba, ni provocó automáticamente el cambio en las políticas desarrolladas hasta ese momento. En muchas ocasiones los deslindes respetan antes lo edificado que la propia definición de la ley; en lugar de plantear operaciones de esponjamiento y reforma urbana, frente a problemas de erosión costera se ha optado por la alimentación artificial de las playas, o la construcción de estructuras que no son capaces de detener la inercia del sistema ni, por tanto, el riesgo sobre lo que se pretende proteger; en lugar de utilizar la protección derivada de las herramientas urbanísticas, se ha optado por la adquisición de fincas rústicas que pasan a formar parte del DPMT, etc. El divorcio entre la política en costas y la política urbanística, herramienta óptima para la reubicación de usos, vino determinada por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de Julio de 1991. El reparto competencial sobre la franja litoral que limita la gestión estatal al DPMT y reconoce la soberanía de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos en las zonas de servidumbre, no ha ayudado a la diversificación de herramientas para la ordenación y gestión del litoral, lo que ha provocado visiones y formas de hacer encontradas dentro de un mismo territorio continuo, como si las decisiones que se toman en la franja de 500 metros tierra adentro no influyesen en el estado del DPMT. En este sentido, aunque la ley de costas haya sido respetada durante el reciente boom constructivo, considerar que el ámbito litoral termina en la zona de influencia ha permitido que la presión sobre el litoral y su degradación se hayan acrecentado.

A raíz de la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002 (2002/413/CE), la Gestión Integrada de las Zonas Costeras queda incorporada al discurso sobre el litoral. Término acuñado por primera vez en la Resolución Europea sobre la Carta Europea del Litoral (J.O.C 182, de 19 de julio de 1982), estuvo sin duda presente en la redacción de la ley de 1988. Sin embargo, la compleja estructura administrativa recientemente diseñada en España no facilitó la definición del ámbito litoral más allá del dominio público y sus servidumbres, sin incluir gran parte de las actividades que han contribuido y contribuyen a su degradación. Los riesgos inherentes al funcionamiento del sistema litoral como la erosión costera, las inundaciones por lluvias torrenciales o por temporales, la inestabilidad de los acantilados o la aparición de nuevas amenazas consecuencia del Cambio Climático (subida del nivel del mar o cambio en la dirección del oleaje) pueden hacernos recuperar la visión de la costa como elemento del que es necesario defenderse. Para que la aplicación de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras tenga éxito será necesaria la coordinación real y efectiva de todas las políticas disponibles para la gestión del territorio, debiendo reconciliar definitivamente la política urbanística con el desarrollo de las obras en la costa.

Communication:

From time immemorial the strategic value of the coastline was framed by the military defense of territory, conditioning its manner of use and occupation, as well as the system of urban settlements. With the exception of some towns bound and sustained by the existence of ports or natural shelters, often linked to the military industry¹, the coast, vulnerable to the foreign attacks, was depopulated. Example of this are the systems of watchtowers built along the Mediterranean coast during the sixteenth century, or the situation of some Mediterranean cities, Valencia and Castellon, on the coast: located in the interior, the relationship with the coast was established by a second settlement walk from sea, much reduced in size, the *Graos*. Apart from the military activity, among the activities for the exploitation of the coastal resources highlight fishing or salt industry.

During the nineteenth century and, in parallel to the industrialization process being developed in Europe, the military-strategic value is declining, re-emerging new values related to the natural characteristics and of opportunity. Without losing his defensive value, the coastline has reemerged as a source of economic and productive resources and as an element of leisure and personal enjoyment. Since then, the economic and social

transformations will cause a significant change in the relationship between the man and the coast that will give way to the construction of the current coast space.

Changes developed since then in the coastline are caused by two different phenomena: the coastline as a place of leisure and enjoyment of the population, highlighting the sea baths and the birth of water sports², both associated with wealthy classes; and the coastline as a source of economic resources with a high degree of accessibility linked to maritime transport. In this first period, the development of new economic activities and communication infrastructures will become the basis of urban growth, setting also roots for new conflicts. Several causes will lead then to a breach between the port and the city, which had worked in an integrated manner until that time. Industrial development will end the dependency of sea transport with the human strength (12). The scope of influence of the ports is widening, transcending the adjacent urban fabric and the local level, especially with the arrival of railroads (13). On the other hand, the strategic importance of the ports will give rise to the establishment of the Boards of Works which also cause separation in the management of both spaces. In this way, the port, which was the why of many towns and that consolidates as the origin of the city's growth, will be held regardless of them and, many times, against them. Some examples of the evolution of ports are related to mining and lead smelting (6). Adra's port has its origin in the mid-nineteenth century, with the construction of a jib for wood in San Andres' smelter, with important loading and unloading associated with the lead industry settled down in the environment. In the mid-nineteenth century is built also Almeria's port to export grapes and iron; for the end of the nineteenth century begins the construction of Gijón's port, that by its difficult geographical situation needed the port to transport the production of the steel and coal industry from the interior mines, with a difficult terrestrial connection with the rest of the peninsula.

It is also for these dates when the concept of land sea public domain is recovered. Since the civil law origins³, the coast strategic value as territory gave way to the regulation of ownership and the uses allowed to be developed. Understood as national domain and public use goods whose owner is the nation as a set of citizens (8,9), It has its origin in the Roman Law that stated that the sea and its shores, like the air or water, are common things, *res communis omnium*. For the Romans, the Coast was at least a commercial resource⁴, a food resource, and a defensive resource. This same concept is found later on in the Act III of the King Alfonso X the Wise Partidas, in the XIIIth Century (8,9).

The 1866 Water Act, which regulates both inland and sea waters, includes within the public domain coasts or maritime borders of the Spanish territory, with their works, bays, coves, estuaries, bays and harbors; the sea coast, or the maritime area that encircles coasts, in all the width determined by international law; and beaches, understanding by such the land alternately covered by the waters with the movement of tides. The interior or terrestrial limit is marked by the line up where the highest tides and equinoctials arrive. Where tides are not sensitive begins the beach by the hand of earth in the line where the waters in the regular storms or blizzards.

Regulating the utilization of the coastline, stated in articles 12 to 29, responds to the dual function assigned to the coast, economic exploitation of resources and leisure and personal enjoyment of the coast, distinguishing, respectively, between uses subject to concession, and public uses. Public uses regulated are: navigation within littoral sea of national or foreign ships; loading and downloading operations over quays or boathouses; the right to fish from the beach; the use of sea waters; the use of beaches, defining as allowed activities for all to walk, to wash, to board and disembark for pleasure trips, to hang out or wipe away clothes or nets, to wash cattle and to pick sand, stones, shells, and so plants, seafood and other sea products, and to execute similar acts. Among uses upon concession highlight the building of shelters or seasonal barracks in beaches set aside for bathing during the season; the construction of quays, boathouses, shipyards, docks, salt factories or any other industrial establishment, fishing and breeding grounds for fish and shellfish and permanent buildings linked to former activities.

In addition to define the Public Domain, the 1866 Waters Act states certain easements upon adjacent private lands: littoral watch easement and rescue easement. Rescue easement, regulated in articles 9 and 11 of the Act, comprises a 20 meters area, counted deep in land from the interior bound of the beach. The purpose of this reservation is double and grounded in the idea of safety: there will be public use in case of shipwreck in order to save and deposit remains, contents and loadings of the wrecked ships. Fisher ships will be also allowed to run aground in this area, when forced by the sea state, and to deposit in land momentarily their contents, without prejudicing the manors. According to the foreseen use, and to the own definition of public domain, rescue easement or terrestrial littoral area is not fixed, but it will advance as the sea moved away and it will move away where the sea advanced, because it always must be adhered to the beach.

Littoral watch easement, stated in article 10, is defined as the obligation to leave expeditiously a track, that will not exceed the six meter width demarcated by the Public Administration, and included within the littoral terrestrial area or rescue easement. The law points out also the possibility of entering that track deep in land in places of difficult or dangerous transit. However it is supposed that this easement is a former concept that the law collects, as it may be deduced from article 10 last paragraph, in which it is stated the possible indemnity for properties not subdued to that imposition when the Act was passed. As it happened for the French littoral since 1791 with the *sentiers des douaniers*⁵, the recently recovered *Camí de Cavalls*⁶, in Menorca Island, or the Camino de Ronda in Brava Coast (11) met such function.

Within the rescue easement, or terrestrial littoral area, the Act allows that owners sow, plant and lift in the terrestrial littoral area and in private land, agricultural buildings and leisure facilities. To build within such easement it will be necessary to give prior warning to the Sea Authority, which may oppose only when would be evident impediment to the exercise of the rescue easement.

The 1866 Water Act is replaced 14 years later by the 1880 Ports Act that will remain valid until the 1929 Ports Act of. The 1929 text reproduced in extenso the 1880's in what concerning the regulation of the coast, and both maintain the definition of public domain, easements and uses included in the 1866 text, without significant variations. However, the linkage between coasts and ports will mark the policy to develop on the coast, to the present day⁷.

Two legislative texts of vital importance for the construction of the coastal area will be the Cambó Act and the Act for the Construction of the Seafront of Barcelona, each of them framed within a reading of the coast: potential as an economic resource, or use and public enjoyment of the coast.

The wetlands were not included within the definition of the littoral of the 1866 Act. Considered as unhealthy spaces, source of diseases such as malaria, article 26 stated the ability to drain marshes whatever they were public or private. In the same sense the Act of July 24th 1918, dealt with the Declaration of public utility for the draining of swamps, lagoons and swampy, provided that the dried surface exceeded the 100 hectares, giving the implementer of the work: the concession of these lands for 99 years, the grant of the work up to 50 per cent of the budget, and several tax benefits. As an only exception, the

additional article of the Act banned such concessions on land contiguous to urban centres that are susceptible of urbanization and expansion by the towns, resting reserved for the City Councils. As noted Minister Cambó, at the time of defending his project before the Parliament, the Act's objective was also economic, since marshes draining would allow" enhancing agricultural area growing surfaces of production, passing from non-cultivated to fertile lands^{8"}. Drainings were also used for the construction of infrastructure or industrial estates, as Santander airport. In force until the 1985 Water Act, this policy meant the loss of the 60 per cent of wetlands surface (5).

The Act of 24 July 1918 concerning the construction of a promenade by the City Council of Barcelona becomes a claim of the public use of the coast in urban areas, but also in the processes of artificialization and privatization of the SLPD.

However, the great transformation of the littoral occurs during the 1960s and 70s in the heat of Economic and Social Development Plans, and as a result of the economic recovery of the country. The review of the legal framework, betting for construction and "sun and beach tourism", makes legal texts with impact on territory management appear varied and numerous. In addition to the 1969 Coastal Act, whose developing regulations and sanctioning regime are post-Constitution, the Act of 12 May 1956 on regime of soil and urban planning, law 197/1963, December 28, on centres and areas of national tourist interest, or the Marinas Act, April 26, 1969, are highlighted.

So far, the two objectives set out in the legislation of coasts, coastal economic resource and public use of the coast, had been more or less compatible. The high demand and pressure created during the developing period will lead to the generation of legal, social and, in the long run, environmental conflicts.

The promotion of mass tourism yields results quickly. In 1950 the number of visitors entered in Spain amounted to 794.544. Two decades later, in 1973, were 34.558.943. (10) One of the main tools for its development was the Act of areas and centres of national tourist interest (CNTI), passed in 1963. Through tax incentives, the Act sought the development of areas located outside the urban area, with a continuum surface expanse at least of 10 hectares, a minimum capacity of 500 seats in permanent tourist accommodations and services suitable for such capacity (Art 2-3). In addition to promoting the discontinuous development of the territory, the Act attributed the powers of approval and planning drafting to the Ministry of Information and Tourism, opposed to the newly

adopted legislation on soil. It also ceded the rights of use and enjoyment on the public domain to the promoter of the Centre or area provided that it had made investments, works, buildings, facilities, services or activities related to tourism (Art 17). Between 1964 and 1975 a total of 78 CNTI were passed and developed. 48 of them were located on the coast occupying 14.569 hectares and counting 697.954 new hotel lots (4).

According to its preamble, the 1969 Coastal Act has as main objectives unify the legislation that affects the coastal space, clarify the distribution of competences among the various administrations and solve some of the legal problems that were revealing at the time. The definition of public domain is only modified to include the soil and the subsoil of the territorial sea and the adjacent to it where be possible the exploitation of natural resources (Art 1.4). It remains the definition of easements, incorporating access to the sea, and it is stated the need for an adequate boundary defining accurately the terrestrial maritime zone (Art 6), leaving fixed also the private space subject to easements of coastal surveillance and rescue. However, the Act incorporates determinations that result in the privatization of the coast. In addition to the cession of the right of use and enjoyment of the public domain in the CNTIs, it recognizes private ownership of the land won to the sea when executed by any administration, but also by private (Art 5.3), except for the ports. In the same sense, 1969 Marinas Act recognizes, in article 18, private ownership of the land won to the sea in the construction of marinas, which would place already not only privatization, but houses and hotels construction within such spaces.

In this legal context, the exclusive identification between general interest and economic development gave rise to the construction of a space that, many times, was based on the destruction of the coastal physical system and seldom took into account the necessary processes that keep it in balance. The urbanization on first line gave rise to the systematic destruction of the dune systems that, on many occasions, were not included in the terrestrial maritime zone. This led to a drastic reduction of stocks of beach material necessary to keep the system in balance. The occupation and destruction of the coastal cordon hampered the natural recovery of the beach profile after the storms, causing its systematic regression. The occupation of the first line took place along the coast, forming a sometimes kilometer continuous urban, even where inhabitants have consolidated the towns in protected areas behind the sea due to their own climatic conditions, especially in Almeria and Granada's coast. The exhaustion of the first line at the beach leads to development on the cliffs, not included within the terrestrial maritime zone, especially in

the Balearic coast. The very conditions of urbanization, with road adapted to irregular topography and low density, give way to an urban fabric that keeps private fragmentation in the first line, leaving the coast without access and transit. Another associated problem is the instability of some of the urbanized cliffs, with the consequent risk for people. In parallel to the urban development, the coast is artificialized, by constructing ports, seafronts and beaches. In 1964 the first artificial beach is built, Teresitas Beach in Santa Cruz de Tenerife (14), a perfect tourist destination, except for the shortage and poor quality of beaches. At the end of the 1980s, 40 per cent of the Spanish coast is already urbanized⁹.

The protection of the coastline gets into the legal framework as a reaction to this form of regulation and management. Article 45 of the Spanish Constitution contains the right to an adequate environment and its article 132 the inalienability, non-expiring and non-seizing character of the public domain which includes terrestrial maritime area, beaches, territorial sea and natural resources of the economic zone and the continental shelf. In this context, the drafting of the 1988 Coastal Act is a momentous change in vision and treatment of the coast. In addition to collecting the notion of the terrestrial maritime public domain as a strategic location in the fields of defense, concentration of population and source of economic wealth, it introduces new concepts such as the recovery of the public use of the coast allowing its enjoyment by the entire population; safeguarding the physical security of the inhabitants who reside and enjoy the coastline; and the protection of an area with special environmental value that supports a human strain derived from the economic exploitation. For the first time the terrestrial maritime public domain is defined integral and continuously, since its operation as a natural physical system, including therein the sections artificialized and some elements so far excluded: the cliffs and wetlands (marshes, lagoons, estuaries). The limit towards land expands to where major temporary known arrives, instead of the limits listed so far, incorporating many areas that until then had been considered private.

Easements are also modified substantially, although the purpose of not generating a cascade of compensation rights involves the recognition of acquired rights. For this reason, easements of transit (coastal surveillance) and protection (rescue) are calculated from the line of shores, not from the newly expanded public domain. Despite increasing rescue easement up to 100 meters including the prohibition of the development of residential buildings, and following the example of other European countries¹⁰, the Act

includes important transitional arrangements which reduce the easement to 20 meters in urban or urban soil with partial planning approved. Another of the important developments in this regard is the definition of the zone of influence, 500 meters measured from the shore line, which lays down restrictions on the building density, or the need to reserve parking spaces.

However, despite the qualitative step forward provided by the Act, the degradation of the littoral was already a fact. On the other hand, its implementation was not so strict, nor as fast as expected, nor automatically led to a change in policies as developed so far. On many occasions demarcations respect much before existing buildings than the Act prescriptions; rather than raise operations of urban sponging and reform, in front of problems of coastal erosion, the option has been for the artificial feeding of beaches, or the construction of structures which are not capable of stopping the inertia of the system and, therefore, the risk on what is intended to protect; instead of using the protection for urban development tools, the option has been to opt for the acquire lands which become part of the TMPD, etc. The divorce between the coasts and urban policies, optimal tool for the relocation of uses, came determined by the judgement of the Constitutional Court of July 4, 1991. Distribution of political competences over the littoral, that limits State management to the TMPD and recognizes the sovereignty of the Autonomous Communities and city councils on easement areas, has not helped to the diversification of tools to manage and deal with the littoral, which has resulted in contrary visions and manners over the same continue territory, as if the decisions made on the 500 meter inland strip did not interfere in the state of the TMPD. In this sense, although the Coastal Act has been respected during the recent constructive boom, an increasing pressure on the coast and its degradation has been motivated by considering that the coastal area ends in the zone of influence.

Following the European Parliament and Council Recommendation of May 30, 2002 (2002/413/CE), the Integrated Coastal Zone Management is incorporated into the discourse about the coast. Term created for the first time in the European Resolution on the European Charter of the Littoral (J.O.C 182, of 19 July 1982) was certainly present when drafting the 1988 Act. However, the complex administrative structure newly designed in Spain did not provide the definition of the coastal area more than the public domain and its easements, excluding much of the activities that have contributed and contribute to their degradation. The inherent risks in the operation of the littoral system, like coastal erosion,

floods, torrential rains or storms, instability of the cliffs or the emergence of new threats as a result of climate change (changes at the sea or at the waves direction) can make us recover the vision of the coast as an element that is necessary to defend themselves. To succeed at the implementation of the integrated coastal zone management a real and effective coordination of all policies available in territory management is necessary, and must reconcile definitely urban policy with the development of works on the coast.

Notas:

- 1 El Ferrol, Cádiz y Cartagena, aprobación de la Real Orden de 5 de diciembre de 1726 por la que se crean los Departamentos Marítimos del Norte, Mediodía y Levante.
- 2 La primera competición de remo de la que se tiene noticia se celebra en 1821 en el puerto de Barcelona. Este deporte junto con la natación son los primeros practicados en el club de Barcelona. (11)
- 3 Influencia del derecho napoleónico, (8, 9)
- 4 En la época romana, dentro de la costa española, existían al menos 6 puertos en el arco cantábrico y 6 en la Costa Levantina. De los 12, 4 se mantienen a día de hoy como Puertos de Interés General: La Coruña (Torre de Hércules), Gijón, Santander y Cartagena (2)
- 5 Los *sentiers des douaniers* se ponen en marcha con objeto de asegurar la vigilancia de las costas. Están basados en el derecho a la libre circulación. No se recuperan como libre tránsito para todos hasta 1976, incorporándola como servidumbre de paso de los peatones sobre el litoral. Tiene un ancho de 3 metros.
- 6 Un documento judicial de 1682 sobre un naufragio en Sa Boval de S'Albufera es el primer documento escrito señalando el uso público del camino para la vigilancia de la costa. (7)
- 7 Hasta 1996, la Dirección General de Costas estuvo integrada dentro del Ministerio de Fomento
- 8 Citado en el Boletín Oficial de las Cortes n 45-I de 13 de abril de 1983. Proposición no de ley presentada por el Grupo Mixto para la derogación de la Ley Cambó
- 9 Exposición de motivos de la Ley de Costas de 1988
- 10 Francia, desde 1979 ¿o 1986?, Noruega desde 1971 o Suecia desde 1975. (3) Cada una de las notas aparecerán en un párrafo distinto separadas por un espacio en blanco.

Notes:

- 1 El Ferrol, Cadiz and Cartagena, approval of the Royal Order of December 5 of 1726 by the that are created the Departments of the North Sea, at midday and lift).
- 2 First paddle game known was celebrated on 1821 in the Harbor of Barcelona. Paddle and Swimming were the first sports played in Barcelona Club. (11)
- 3 Under the influence of the Napoleonic civil Law (8, 9)
- 4 During Roma's time, there were, at least, 6 harbors in the Atlantic Arch and another 6 in the Easterly Arch in the Spanish coast. Four of the Twelve stays like Public Interest Harbors La Coruña (Torre de Hércules), Gijón, Santander y Cartagena (2)
- 5 The *sentiers des douaniers* was set up to guarantee coastal surveillance. It was based on the right to free movement Free passage wasn't recouped until 1976. In this moment it was added to easement for the pedestrians in the littoral. It's 3 meters wide.
6. The first write document who talks about the public use of the path for the coastal surveillance was a judicial document of 1682 talking about a shipwreck in Sa Boval de S'Albufera
7. Until 1996, The Coastal Directorate was made up in Fomento Ministry.
8. Mentioned in the official bulletin of The Parliament n 45-I on april,1983. Motion presented by the Grupo Mixto to Cambó Act abolition.
9. 1988 Coastal Act General Provisions
- 10.France untill 1979, Norway until 1971 or Sweden untill1975. (3)

Bibliografía/ Bibliography

- (1) Barragán Muñoz, J. M. Las áreas litorales de España. Del análisis geográfico a la gestión integrada, p. 214, Ariel, Barcelona, 2004.
- (2) Blázquez Martínez, J. M. "Puertos de la España Romana" Lugares de encuentro: puertos estaciones y aeropuertos, Madrid (2007) pp39-49

- (3) CEOTMA, La ordenación de los espacios litorales. Criterios metodológicos y normativos, p.266, MOPU, Madrid, 1983.
- (4) Galiana Martín, L. y Barrado Timón, D. “Los Centro de Interés Turístico Nacional y el despegue del turismo de masas en España” Investigaciones geográficas nº 39 (2006) pp. 73-93
- (5) Gil Olcina, A. y Gómez Mendoza, J. Geografía de España, p.675, Ariel, 2001
- (6) Nadal, J. El fracaso de la revolución industrial en España, 1814-1913, p.314, Ariel, 1975.
- (7) Quintana, J. M. “El “camí de cavalls” de menorca vist des d’una perspectiva jurídica”, Revista de Menorca (1996), pp. 145-160.
- (8) Parada, R. Derecho urbanístico III. Bienes Públicos. Derecho Urbanístico, p. 445, Marcial Pons, Madrid, 2007.
- (9) Parejo Alfonso, L. y Palomar, A. (Dir.). Derecho de los bienes públicos. Tomo I. Parte General, p. 785, Aranzadi, Thomson Reuters, Navarra, 2009.
- (10) Pellejero Martínez, C.”La política turística en España en el siglo XX: una visión general” Historia Contemporánea nº 25 (2002) pp. 233-265
- (11) Redondo Domínguez, E. “ELS CAMINS DE RONDA DE LA COSTA BRAVA, Antecedents, Fonts, Estat Actual i Propostes de Futur dels Itineraris Peatonals a les Zones Rocalloses del Litoral Gironí”., Arqt. 1991. Tesis Doctoral
- (12) Sánchez Pavón, B. “El futuro de las relaciones puerto-ciudad”., Instituto Universitario de Estudios Marítimos, A Coruña, Monografías. Documento 6/2003.
- (13) Santos Sabrás, M. “Relación Puerto-ciudad”, Revista de Obras Públicas nº 49 (1999) pp. 32-41
- (14) Suárez Bores, P. “Ingeniería de costa en España en el siglo XX. Innovaciones y desarrollo”